

Revision der Volksrechte

Am 9. Februar 2003 ist es soweit: Das Volk stimmt über die 1999 eingereichte parlamentarische Initiative „Beseitigung von Mängeln der Volksrechte“ ab. Mehrere Anträge wurden im Parlament heiss diskutiert, hatten aber schliesslich keine Chance wie zum Beispiel die Einführung der Kantonsinitiative und die Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen von 18 auf zwölf Monate. Hingegen wurde die vom Bundesrat vorgeschlagene „allgemeine Volksinitiative“ in der Gesetzesvorlage verankert. Ein Wermutstropfen bleibt: Es gelang ihm nicht, die damit verbundene Forderung im Parlament durchzubringen, die Unterschriftenzahl bei Initiativen von 100'000 auf 70'000 zu senken.

Volksrechtsrevision – eine Mini-Reform

Abstimmungsvorlage vom 9. Februar 2003

Barbara Stähler

Von der Verfassungsreform zur parlamentarischen Initiative

Im Rahmen der Bundesverfassungsreform hatte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 20. November 1996 auch Reformen der Volksrechte vorgesehen. Damit versuchte er, das System der Volksrechte zukunftstauglich zu machen und gleichzeitig der Internationalisierung des Rechts Rechnung zu tragen. Bundesrätin Ruth Metzler, die für dieses Geschäft zuständig war, erklärte bei der Eintretensdebatte im Ständerat, dass es hier um eine „Weiterentwicklung der Volksrechte“ gehe. „Es findet kein Umbau und kein Systemwechsel statt“, beteuerte die Bundesrätin und forderte vom Ständerat „Mut und Bereitschaft zu Veränderungen“. Knackpunkt dieser Revision im Parlament war die Forderung des Bundesrats, neue direktdemokratische Instrumente einzuführen, zugleich aber die Unterschriftenzahl bei fakultativen Referenden zu erhöhen.

Während die Verfassungskommission des Ständerats weitgehend mit den Vorschlägen des Bundesrats übereinstimmte, war die nationalrätliche Kommission dagegen. Stein des Anstosses war vor allem die Erhöhung der Unterschriftenzahl. Hinzu kommt, dass die Positionen innerhalb der Nationalratskommission derart unterschiedlich waren, dass sich die verschiedenen Gruppierungen nicht einigen konnten. Die nationalrätliche Verfassungskommission empfahl daher ihrem Rat, auf die Vorlage nicht einzutreten. Die Kommissionsmitglieder betonten jedoch, dass sie trotzdem Handlungsbedarf sehen, speziell vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen Verflechtung. Der Nationalrat stimmte dem Nichteintretensantrag am 9. Juni 1999 mit 134 zu 15 Stimmen zu. Nun befand sich der Ständerat in einer schwierigen Situation: Einerseits hatte seine Kommission das bundesrätliche Projekt unterstützt, andererseits stand dieses erdrückende Nein des Nationalrats im Raum. So empfahl auch die ständerätliche Kommission, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Neue Volksrechte nötig

Nichtsdestotrotz existieren in der heutigen Verfassung gewisse Mängel bei den Volksrechten, die behoben werden müssen. So zum Beispiel die fehlende Initiativmöglich-

keit auf Gesetzebene. Mit dem Ziel, die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge des bundesrätlichen Reformpakets zu realisieren, reichte die Verfassungskommission des Ständerats am 30. August 1999 die parlamentarische Initiative „Beseitigung von Mängeln der Volksrechte“ ein. Diese sollte die Ausübung der Volksrechte weder erleichtern noch erschweren, sondern gezielt festgestellte Mängel am System beheben. – Die beiden Räte gaben der parlamentarischen Initiative Folge.

Das „Reförmchen“-Paket

So gross der Bedarf ist, die Volksrechte zu reformieren, so kontrovers wurden in den beiden Räten die Vorschläge und Anträge diskutiert. Das Interesse an den Volksrechtsreformen zeigte sich auch in der Fülle der eingereichten Vorstösse. Nach eingehender Prüfung entpuppten sich viele Vorschläge als zweischneidig in ihrer Wirkung. Spektakuläre Änderungen wie beispielsweise die Wiedereinführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums oder das Heruntersetzen der Unterschriftenzahl bei Initiativen blieben im Endeffekt jedoch aus. Die NZZ bezeichnete sodann die Volksrechtsreformen auch als „Reförmchen“.

Was sich mit den neuen Volksrechten konkret ändert

Hier nun einige der wichtigsten Änderungen, die dem Volk am 9. Februar 2003 zur Abstimmung vorgelegt werden:

- > Die bis anhin existierende nicht formulierte Initiative wird durch die neu geschaffene „allgemeine Volksinitiative“ abgelöst. Diese dient dazu, in Form einer allgemeinen Anregung die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und neu auch von Gesetzesbestimmungen zu verlangen. Dies soll den Mangel an Initiativmöglichkeiten auf Gesetzebene beheben. – Volksinitiativen, die eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen, dürfen nur noch als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden.
- > In den Räten unterschiedlich beurteilt wurde die bei der Volksinitiative vom Bundesrat geforderte heruntergesetzte Unterschriftenzahl von 100'000 auf 70'000. Der Ständerat lehnte diese Forderung deutlich ab – im Gegensatz zum Nationalrat, der sich je-

doch nicht durchsetzen konnte. Damit bleibt die Unterschriftenzahl bei 100'000.

- > Die allgemeine Volksinitiative wurde von beiden Kammern gutgeheissen. Im Nationalrat sprachen sich lediglich die SVP und die Liberalen gegen das neue politische Instrument aus. Der Zürcher SVP-Nationalrat Hans Fehr bezeichnete das neue Instrument als „weder Fisch noch Vogel“ und bemängelte, dass es sowohl auf Verfassungs- wie auch auf Gesetzesebene eingesetzt werden kann. Und er erklärte deutlich: „Wenn schon, würde ich es vorziehen, dass wir das Instrument einer Gesetzesinitiative auf Bundesebene schaffen. Die allgemeine Volksinitiative ist ein Mischmasch.“ – Die SVP konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Mit 99 zu 46 Stimmen – mehr als doppelt so vielen Ja-Stimmen demnach – wurde die allgemeine Volksinitiative im Nationalrat gutgeheissen.
- > Mit der Volksrechtsrevision klar geregelt ist neu auch das Verfahren bei Initiativen mit Gegenvorschlag – dem so genannten doppelten Ja – und Stichfrage. Erhält bei der Stichfrage eine Vorlage das Ständemehr, die andere jedoch das Volksmehr, so ist nun ein genaues Verfahren festgelegt, wie die Gewinnervorlage zu eruieren ist.
- > Das Staatsvertragsreferendum soll so ergänzt werden, dass all jene Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden, die entweder rechtssetzende Normen enthalten oder die zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichtet. Mit dieser Ergänzung soll der Entwicklung begegnet werden, dass immer mehr Recht auf internationaler Ebene gesetzt wird.

Abgelehnte Reformvorschläge des Bundesrats

Der Bundesrat konnte die beiden Kammern nicht von allen seinen Reformvorschlägen überzeugen. Einige der bundesrätlichen Ideen lehnte das Parlament ab.

- > Bereits im Erstrat – dem Ständerat – wurde die vom Bundesrat verlangte Verkürzung der Sammelfrist bei Initiativen von 18 auf zwölf Monate mit 20 zu 17 Stimmen abgelehnt.
- > Viel zu diskutieren gab auch die vom Bundesrat vorgeschlagene Kantonsinitiative. Wie beim Tischtennis wurde der Vorschlag zwischen den beiden Räten hin und her gespielt. Der Ständerat nahm entgegen dem Vorschlag seiner eigenen Kommission die Kantonsinitiative mit 26 zu zwölf Stimmen an. Im Nationalrat hingegen wurde sie dann verworfen. Grund dafür war die Furcht vor zu grossem Einfluss der Kantone auf Bundesebene. Zurück im Ständerat hielt die Kleine Kammer an ihrem ersten Entscheid fest, und wieder kam die Vorlage in den Nationalrat, wo sie endgültig verworfen wurde.

- > Chancenlos blieb auch der bundesrätliche Antrag, die Unterschriftenzahl beim fakultativen Referendum von 50'000 auf 70'000 zu erhöhen.

SP gegen das Reformpaket der Volksrechte

In der Schlussabstimmung am 4. Oktober 2002 nahm der Ständerat mit 32 zu sieben und der Nationalrat mit 102 zu 67 Stimmen die Änderungen der Volksrechte an. Während die drei bürgerlichen Parteien dem Reformpaket zustimmten, lehnten im Nationalrat die Linke zusammen mit Grünen die Vorlage einstimmig ab. Der Zürcher SP-Nationalrat Andreas Gross erklärte, warum die Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten gegen das Reformpaket der Volksrechte stimmten. Er bezeichnete die allgemeine Volksinitiative als Totgeburt, „weil das Parlament nicht bereit war, die Vorlage so umzusetzen, wie der Bundesrat es wollte, nämlich mit 70'000 Unterschriften“. Im Weiteren bemängelte er, dass die eigentlichen Probleme mit dieser Reform nicht angegangen worden sind. Die briefliche Abstimmung erschwere es, Unterschriften zu sammeln. „Diese Erschwerung schwächt die direkte Demokratie und bedeutet letztlich einen Abbau der direkten Demokratie.“ So hat die SP denn auch die Nein-Parole beschlossen.

Korrigendum zum Dossier Politik Nr. 45, 2002:

In der gedruckten Version wurden die letzten Änderungen, welche sich aufgrund der Ablehnung der 2. KVG-Revision in der Schlussabstimmung ergeben haben, nicht mehr berücksichtigt. Die korrekte Version ist im Internet unter www.economiesuisse.ch zu finden.